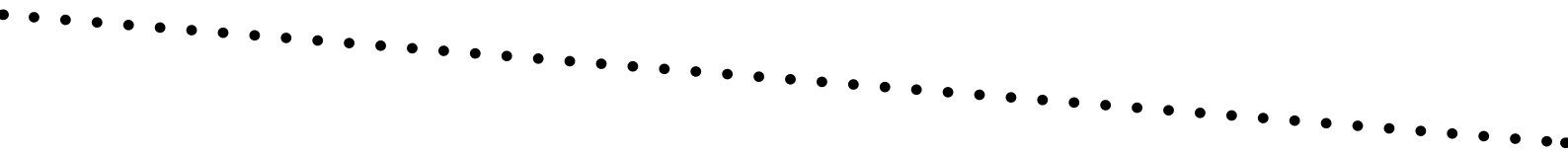


BALANÇO DE 1 ANO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA



O DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL



Resultados e recomendações do primeiro monitoramento de acesso à informação da ARTIGO 19 a partir de experiências de organizações da sociedade civil

Maio 2013



ARTIGO 19



ARTIGO 19 América do Sul

End. Edifício das Bandeiras Rua João Adolfo, 118
conjunto 802
Centro
São Paulo
SP 01050-020
Brazil
T: +55 (11) 3057 0042
E: comunicacao@artigo19.org
W: www.artigo19.org

© ARTICLE 19, 2013

ATENÇÃO: Esse não é um relatório exaustivo. Novas informações e alterações poderão ser acrescentadas ou modificadas, conforme o aprofundamento dos casos, envio de novos relatos e o avanço das investigações oficiais.

Esta obra foi licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não Adaptada.

FICHA TÉCNICA

Balanco de 1 Ano da Lei de Acesso à Informação Pública
Relatório anual – 2012/2013

REALIZAÇÃO: Artigo 19
SUPERVISÃO: Paula Martins
COORDENAÇÃO DE PESQUISA: Karina Quintanilha
INVESTIGAÇÃO E TEXTO: Karina Quintanilha, Raísa Cetra e Anita Reis
REVISÃO: Paula Martins, Alexandre Andrade Sampaio, Karina Quintanilha



PUBLICAÇÃO FINANCIADA POR OPEN SOCIETY FOUNDATIONS



ARTICLE 19

1

RESUMO

Esse relatório apresenta os resultados do primeiro monitoramento do acesso à informação no Brasil realizado pela ARTIGO 19 América do Sul¹ a partir de seu banco de dados. Apresenta também os resultados de uma reunião ampla com organizações da sociedade civil, realizada em 30 de abril de 2013, para discutir as percepções de um ano da Lei de Acesso à Informação e faz uma análise das respostas ao questionário online enviado para parceiros para avaliar suas experiências no uso da lei.

O monitoramento realizado pela ARTIGO 19 é um estudo autônomo que contou com a colaboração de outras organizações da sociedade civil, parceiras da ARTIGO 19, e indivíduos que participaram de oficinas de acesso à informação organizadas pela entidade.

Após a entrada em vigência da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527/2011) foram submetidos mais de 140 pedidos de informação para diferentes órgãos da administração pública federal, estadual e municipal com relação às seguintes áreas temáticas: **meio ambiente, educação, moradia, saúde, direito da mulher, acesso à água, radiodifusão, pluralismo e diversidade, implementação da lei de acesso à informação.**

1 A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527) entrou em vigor no Brasil em 16 de Maio de 2012

Os resultados deste esforço indicam que menos da metade das respostas recebidas contemplaram integralmente o que foi perguntado. Outro resultado preocupante é que o número de pedidos não respondidos ainda é extremamente alto: 32% dos órgãos requisitados não responderam, mesmo após 20 dias decorridos do prazo estabelecido pela Lei de Acesso à Informação.

No que diz respeito à utilização da LAI pela sociedade civil, foi possível analisar as experiências de cerca de 15 organizações diferentes, com relação à transparência ativa e passiva. De um modo geral, foi constatado um aumento no acesso à informação com a adoção da LAI. Diversos desafios, entretanto, apontam para a necessidade de mobilização da sociedade em busca de uma concreta implementação da Lei de Acesso e para a reflexão sobre possíveis melhorias no texto da lei.

Dentre os desafios apontados pela sociedade civil, destacam-se: a ainda baixa qualidade das respostas aos pedidos, a dificuldade de adaptação dos órgãos públicos para um acesso à informação eficiente - principalmente com relação à transparência ativa -, os constrangimentos advindos da necessidade de identificação do requerente e a complexidade dos procedimentos de recurso (em caso de negativa do acesso à informação ou do silêncio do órgão demandado).

Dessa forma, mesmo levando em consideração que o prazo para adaptação dos órgãos públicos para implementar o acesso à informação foi curto, os resultados são preocupantes tendo em vista que os pedidos diziam respeito, em sua maioria, a importantes questões de direitos humanos que representam demandas diretas de organizações da sociedade civil que utilizam essas informações como ferramenta de trabalho e da população diretamente afetada que precisa das informações para suas decisões cotidianas e para fazer valer seus direitos.

O presente estudo demonstra que a regulamentação do direito à informação não é garantia de que esse direito seja respeitado. Além do comprometimento institucional da Administração Pública, cabe à sociedade civil e a cada indivíduo participar desse processo. As análises aqui apresentadas revelam que é problemática a ausência de um órgão unificado, independente e especializado para implementar e fiscalizar a LAI, seja a nível Federal, Estadual ou Municipal.

Nesse sentido, os dados coletados constituem uma evidência de que o Brasil deve investir no aprimoramento das práticas e na criação de estruturas ainda mais sólidas, que impulsionem de forma efetiva uma transformação da cultura do segredo para uma cultura de abertura, fazendo valer o direito humano à informação, conforme previsto em nossa Constituição e nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

2

CONSIDERAÇÕES SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO

Em 14 de dezembro de 1946 uma das primeiras resoluções adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas dizia que: A liberdade de expressão é um direito humano fundamental e (...) fundamento de todas as liberdades com as quais as Nações Unidas são comprometidas².

A questão introduzida pela Assembleia Geral da ONU é ainda hoje o argumento chave em favor da liberdade de informação, uma vez que:

As pessoas não podem fazer escolhas reais, em qualquer área de suas vidas, se não estiverem bem informadas. Por isso, o acesso à informação é requisito fundamental para o exercício pleno dos direitos e liberdades do homem e da consolidação da democracia

O direito à informação, no entanto, nem sempre foi reconhecido como um direito humano fundamental, implicando em tensões entre diversos setores da sociedade até que fosse consolidado no plano internacional como tal.

Um marco histórico nesse processo foi a inserção do Artigo 19 na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada em 1948, que introduziu

² Fonte: http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf

formalmente o direito à liberdade de opinião e expressão, incluindo o direito à informação, o qual afirma que:

“Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.”

Apartir de então, tal direito passou a ser reconhecido por diferentes organizações internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), e em diferentes tratados e declarações internacionais, como o Pacto de Direitos Civis e Políticos e a Declaração de Chapultepec.

Em 1997, a Comissão de Direitos Humanos da ONU pediu ao Relator Especial sobre Liberdade de Opinião e de Expressão que dedicasse maior atenção ao direito de procurar e receber informação. No ano seguinte, o Relator Especial apresentou o Relatório sobre promoção e proteção do direito de liberdade de opinião e expressão em que alega que:

“O direito de procurar, receber e disseminar informação impõe uma obrigação positiva aos Estados de assegurar o acesso à informação, particularmente em relação às informações retidas pelos Governos em todas as formas de armazenamento e sistemas de recuperação.”³

Em 1999, o Relator Especial sobre Liberdade de Opinião e de Expressão da ONU se reuniu com o Relator sobre Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos (OEA) e com o Relator da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) para preparar uma Declaração Conjunta sobre Mecanismos Internacionais para a Promoção da Liberdade de Expressão que possui a seguinte afirmação:

“Está implícito na liberdade de expressão o direito da população a um amplo acesso à informação e o direito a saber o que os governos estão fazendo em seu nome. Sem essa liberdade a verdade adoeceria e a participação popular no governo continuaria fragmentada.”⁴

Em 2004, os três Relatores apresentaram uma segunda Declaração Conjunta. Esses pronunciamentos têm grande importância porque determinam que os Estados têm a responsabilidade de garantir que os indivíduos tenham acesso às informações retidas pelo poder público.

Embora o direito à informação tenha surgido há mais de 60 anos, foi nas últimas décadas que ele sofreu profundos avanços tanto no plano internacional como

3 <http://www.hri.ca/fortherecord1998/documentation/commission/e-cn4-1998-40.htm>

4 <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=141&IID=1>

nos âmbitos nacionais, período no qual ocorreu grande disseminação de legislações sobre o assunto.

As mudanças e avanços no acesso à informação são fruto das pressões da sociedade civil de cada país e da comunidade internacional, como foi o caso da regulamentação do direito à informação no Brasil em 2011, e requerem monitoramento constante pela sociedade.

SÍNTESE DA LEI DE ACESSO

Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Entrou em vigor 180 dias depois, em 16 de maio de 2012.

Aplica-se a entidades públicas que compõem a administração direta do Poder Executivo, Poder Legislativo, incluindo os Tribunais de Contas, do Poder Judiciário e do Ministério Público. Além disso, para instituições autônomas ligadas ao Estado, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Governo Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

.....

Aplica-se também, sempre que possível, a entidades privadas sem fins lucrativos que recebem, a fim de realizar ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou através de subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, promoções, ajustes ou outros instrumentos do mesmo tipo.

.....

A Lei estabelece obrigações de divulgação pró-ativa. Informações divulgadas proativamente devem incluir pelo menos:

- o registro de jurisdição e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de funcionamento para o público;
- o registro de qualquer transferência total ou parcial de recursos financeiros;
- registros de despesas;
- informações relacionadas com o processo de licitação, incluindo suas publicações e resultados, bem como todos os contratos assinados;
- dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

.....

Todos os órgãos públicos têm que organizar um website contendo as informações mencionadas acima e seguindo alguns padrões mínimos estabelecidos na lei (por exemplo, ter um instrumento de busca, fornecer dados abertos, etc.) Apenas os municípios com população inferior a 10.000 estão isentos.

Todos os órgãos públicos devem criar Serviço de Informação ao Cidadão para:

- servir e orientar o público sobre o acesso à informação;
- fornecer informações sobre o processamento de documentos em suas respectivas unidades;
- arquivar documentos e solicitações relativos ao acesso à informação;

.....

O pedido de acesso, que pode ser realizada por qualquer pessoa, deve ser apresentado por todos os meios legítimos e deve incluir a identificação e especificação da informação solicitada pelo requerente.

.....

O órgão deve responder em 20 dias, prorrogável por mais 10 dias, sob expressa justificativa.

.....

Depois de uma recusa de acesso à informação, o requerente deve ter o direito de recorrer da decisão, no prazo de dez dias após a comunicação da recusa. O recurso deve ser emitido para apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior. Quando o candidato tem acesso à informação negada por órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente pode interpor recurso para o Gabinete da Controladoria-Geral da União, que decidirá no prazo de cinco dias. Se a Controladoria-Geral negar o acesso à informação, o candidato poderá recorrer à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

.....

O acesso às informações necessárias para a tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais não pode ser negado.

.....

Informações consideradas cruciais para a segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, classificável, são aquelas cuja divulgação ou acesso poderá:

- colocar em risco a defesa e soberania nacional ou a integridade do território nacional;
- causar dano ou pôr em risco a condução de negociações ou relações internacionais, ou informações que sejam fornecidas por outros países e classificadas como sigilosas.
- colocar em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- oferecer maiores riscos para a estabilidade monetária, econômica

e financeira do país;

- causar dano ou colocar em risco os planos estratégicos ou de operações das Forças Armadas;
- colocar em risco a segurança de instituições ou de autoridades nacionais ou estrangeiras de alto escalão e seus familiares, ou comprometer serviços de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

.....

Período máximo de restrição no acesso à informação: ultrassecreta: 25 anos; secreta: 15 anos; reservada: 5 anos.

.....

Os funcionários públicos que negam o acesso às informações estão sujeitos a sanções.

.....

As Resolução n º 1, 21 de dezembro de 2012 definiu a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informação.

.....

No prazo de sessenta dias a partir da data em que a lei entrou em vigor, a autoridade máxima de cada órgão ou entidade da administração pública federal deveria ter designado uma autoridade diretamente subordinada a ela, dentro do respectivo órgão ou entidade, para desempenhar as seguintes atribuições:

- garantir de forma eficiente o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação de acordo com os objetivos desta Lei;
- acompanhar a aplicação dos termos desta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;
- recomendar as medidas indispensáveis à implementação e aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários para a observância rigorosa dos termos desta Lei, e orientar as respectivas unidades no cumprimento desta lei e seus regulamentos.

.....

O Poder Executivo Federal deve designar um órgão da Administração Pública a ser responsável por:

- Articular uma campanha nacional para promover uma mudança cultural no sentido da transparência na Administração Pública e

para aumentar a conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação;

- Desenvolver atividades de capacitação para os funcionários públicos sobre a transparência na Administração Pública;
- Monitorar a implementação desta Lei no âmbito da Administração Pública Federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas enumeradas no artigo;
- Enviar ao Congresso Nacional um relatório anual com informações relacionadas à implementação desta lei.

3

MONITORAMENTO DA ARTIGO 19

Este relatório apresenta os resultados do monitoramento realizado desde que a lei entrou em vigor para investigar como o acesso a informações públicas tem funcionado na prática no Brasil. Após a descrição da metodologia, o estudo fornece uma visão geral dos principais resultados, analisando as respostas através de vários filtros e, ao final, indica uma série de recomendações.

A ARTIGO 19 construiu uma plataforma online específica para esse monitoramento, que permite a geração de uma série de dados empíricos sobre a situação do acesso à informação no Brasil: porcentagem de pedidos respondidos no prazo, órgãos que mais respondem e os que menos respondem, órgãos que respondem mais frequentemente de forma satisfatória e menos satisfatória, tipo de resposta, dentre outros que serão apresentados a seguir.

O escopo deste trabalho é avaliar o impacto da Lei de Acesso à Informação brasileira no dia-a-dia daqueles que precisam de informações detidas pelo Estado, comparando, quando cabível, com as normas internacionais do direito de acesso. A análise foi feita a partir de 141 pedidos apresentados para mais de 70 órgãos públicos e cadastrados no banco de dados pela equipe da ARTIGO 19. Estes resultados fornecem uma avaliação empírica do atual regime de acesso a informações.

Os pedidos dizem respeito a 9 áreas temáticas que foram distribuídas em 5 categorias: implementação da LAI, radiodifusão, acesso à água, pluralismo e diversidade e outros⁵. As perguntas foram projetadas especificamente para serem incontroversas no sentido de que eles não levantam questões sobre exceções ao direito de acesso.

3.1 METODOLOGIA PARA MONITORAR PEDIDOS DE INFORMAÇÃO

A metodologia utilizada para coletar os dados para esse relatório permite que os resultados aqui apresentados possam ser comparados com análises já realizadas em outros países. Diversas organizações da sociedade civil envolvidas com temas de direitos humanos, parceiras da ARTIGO 19 América do Sul, estiveram envolvidas com o envio de mais de 140 pedidos de informação para diferentes órgãos da esfera federal, estadual e municipal da administração pública brasileira.

Os pedidos de informação foram resultado de demandas das próprias organizações e das oficinas de capacitação em acesso à informação realizadas pela ARTIGO 19⁶ com comunidades de diversas regiões do Brasil (projetos Chovendo Informação, Mulheres de Expressão e outros)⁷.

Os pedidos de informação referentes a este estudo foram enviados após a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527) ter entrado em vigor – entre 24 de junho de 2012 e 19 de abril de 2013.

O monitoramento e a análise das respostas foram feitos integralmente por membros da equipe de Acesso à Informação da ARTIGO 19.

As perguntas foram enviadas, quando possível, pelos eSIC's (Sistemas Eletrônicos de Informação ao Cidadão); por meio do email institucional do responsável pela implementação da LAI no órgão; através do site Queremos Saber (plataforma que disponibiliza os pedidos de informação e as respostas online)⁸; e em último

5 A categoria “pluralismo e diversidade” contempla os pedidos de informação feitos sobre o direito da mulher e pedidos feitos para identificar formas de racismo, xenofobia, sexismo, discurso de ódio e outras intolerâncias. A categoria “outros” refere-se a pedidos de informação sobre o Processo de Reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

6 Importante ressaltar que os pedidos apresentados e monitorados pela ARTIGO 19 não são resultado de um exercício teórico com o fim único de avaliar a implementação da LAI. Todos os pedidos são resultados de demandas reais e toda informação coletada será efetivamente utilizada por indivíduos e organizações da sociedade civil para impulsionar o exercício de direitos.

7 <http://artigo19.org/mulheresdeexpressao/> e <http://www.mooaestudio.com.br/chovendoinformacao.jpg> (em construção)

8 www.queremossaber.org.br

caso os pedidos foram enviados para o email do responsável por fornecer a informação.

O formato dos pedidos seguiu os requisitos estabelecidos pela LAI, quais sejam: identificação do requerente (variando de acordo com o órgão solicitado, conforme a regulamentação específica em cada esfera de governo) e especificação da informação requerida. De acordo com a lei de acesso brasileira, o requerente não precisa motivar o seu pedido ou dar qualquer justificativa para o requerimento, razão pela qual os pedidos foram objetivos.

Os dados dos pedidos de informação e as respostas foram cadastrados e analisados no banco de dados da ARTIGO 19 que alimenta a plataforma virtual Centro de Referência Legal, onde todos os pedidos de informação monitorados podem ser visualizados online. A ARTIGO 19 está construindo uma ferramenta on-line gráfica para publicação constante dos resultados de seus monitoramentos num formato visual e auto-explicativo.

CRITÉRIOS PARA A CLASSIFICAÇÃO DOS RESULTADOS DO MONITORAMENTO

Pedido de informação recebido: ao receber o pedido o órgão cria um protocolo que permite o acompanhamento posterior da demanda ou informa sobre a tramitação do pedido no prazo de 20 dias.

Pedido de informação transferido: o requerimento é transferido para outro órgão competente dentro do prazo de 20 dias.

Prazo de resposta e decisão: cadastramos a data em que o pedido de informação foi enviado, o prazo para resposta e a data da efetiva decisão que concede ou não o acesso à informação.

Tipo de resposta: acesso integral (a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa); acesso parcial (os documentos fornecidos apresentam problemas ao abrir ou a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, sem que o órgão tenha apresentado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação. Caso a autoridade responsável tenha indicado a base legal para deixar de fornecer uma parte da informação requisitada, o acesso parcial é considerado como uma resposta satisfatória); não possui a informação (o órgão alega que não possui a informação. Caso seja justificado, a resposta é considerada satisfatória); acesso negado (o órgão nega expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou outro motivo. Se a justificativa corresponder às exceções ao acesso trazidas pela LAI, a resposta será classificada como satisfatória); sem resposta (o órgão não respondeu ao que foi pedido no prazo 40 dias).

Conteúdo: a resposta classificada como acesso parcial e acesso negado tem o

seu conteúdo avaliado como: informação sigilosa (o órgão deixa de fornecer a informação integral alegando o sigilo da informação) ou sem fundamentação (o órgão não fornece a informação na íntegra e não aponta o dispositivo legal utilizado para restringir o acesso).

Análise da ARTIGO 19: satisfatória (a resposta é considerada satisfatória quando a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa. Por outro lado, também é satisfatória quando o responsável pela informação classificada como acesso parcial ou acesso negado, apontar uma base legal para deixar de fornecer a informação requisitada. Outra hipótese é quando a resposta classificada como não possui a informação de fato estiver justificada e corresponder à realidade); incompleta (na informação fornecida está faltando dados ou os documentos fornecidos apresentam problemas ao abrir, outra possibilidade é quando a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, sem que o órgão tenha apresentado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação); fundamentação inadequada (o motivo alegado para restringir o acesso não tem fundamentação legal ou a fundamentação é inadequada).

3.2 ANÁLISE

ANÁLISE DO MONITORAMENTO

O que queremos saber sobre o trabalho dos governantes a nível local e nacional? A ARTIGO 19 utilizou as demandas surgidas durante as oficinas de acesso à informação com participantes de diversas áreas de atuação de diferentes regiões do Brasil e as nossas próprias demandas por informação decorrentes do trabalho com liberdade de expressão e acesso à informação.

Os resultados foram desagregados por instituição e permitem avaliar o nível de comprometimento de cada órgão consultado em relação ao acesso a informações nas áreas de atuação da ARTIGO 19.

O CONTEÚDO DOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO

O que queremos saber dos órgãos públicos?

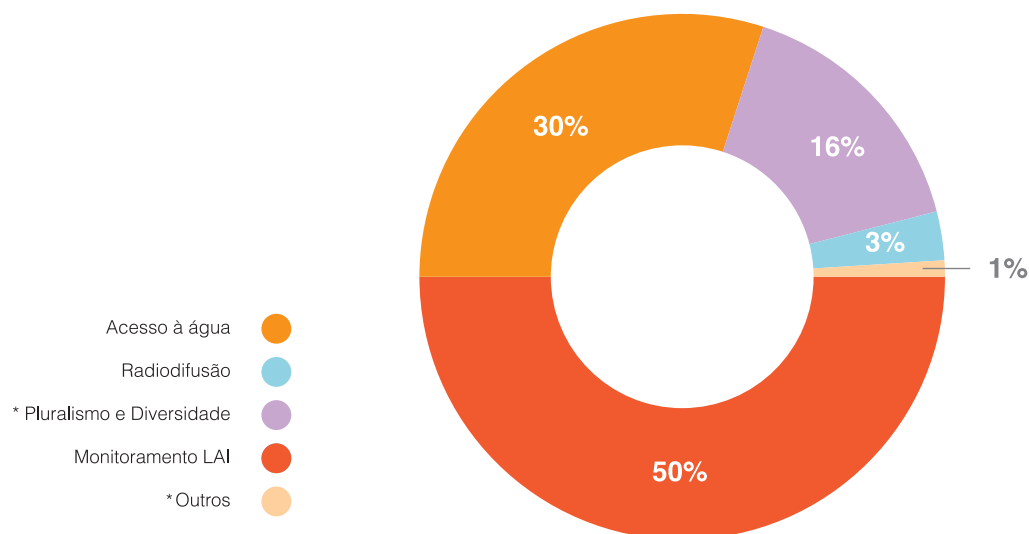


Fig. 1. Os temas cobertos pelos pedidos

* A categoria “pluralismo e diversidade” contempla os pedidos de informação feitos sobre o direito da mulher e pedidos feitos para identificar formas de racismo, xenofobia, sexismo, discurso de ódio e outras intolerâncias. A categoria “outros” do gráfico refere-se a pedidos de informação sobre o Processo de Reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Metade dos pedidos de informação que geraram esse estudo dizem respeito ao monitoramento da implementação da Lei de Acesso à Informação nas esferas federal, estadual e municipal.

Para monitorar a implementação da lei de acesso em diferentes órgãos da administração pública perguntamos se o órgão:

- Regulamentou a lei de acesso em seu âmbito de atuação;
- Apontou a autoridade responsável por monitorar e promover a lei;
- Apontou a autoridade responsável pela análise dos recursos ao pedido de informação em 2ª instância;
- Criou Sistema de Informação ao Cidadão eletrônico e físico;
- Destinou verba específica para implementar a lei no órgão; quanto e qual foi a destinação;
- Realizou atividades de capacitação com servidores públicos.

As outras demandas por informação dizem respeito a áreas de atuação dentro da ARTIGO 19, quais sejam: acesso à água, radiodifusão, pluralismo e diversidade e Reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Demandas originadas do trabalho realizado pela própria ARTIGO 19 incluíram, como por exemplo: apresentação na Corte Interamericana de Direitos Humanos de diagnóstico sobre a situação das rádios comunitárias no Brasil e desenvolvimento de relatórios sobre o discurso de ódio, dentre outras atividades.

OS ÓRGÃOS DEMANDADOS

Para quem pedimos informação?

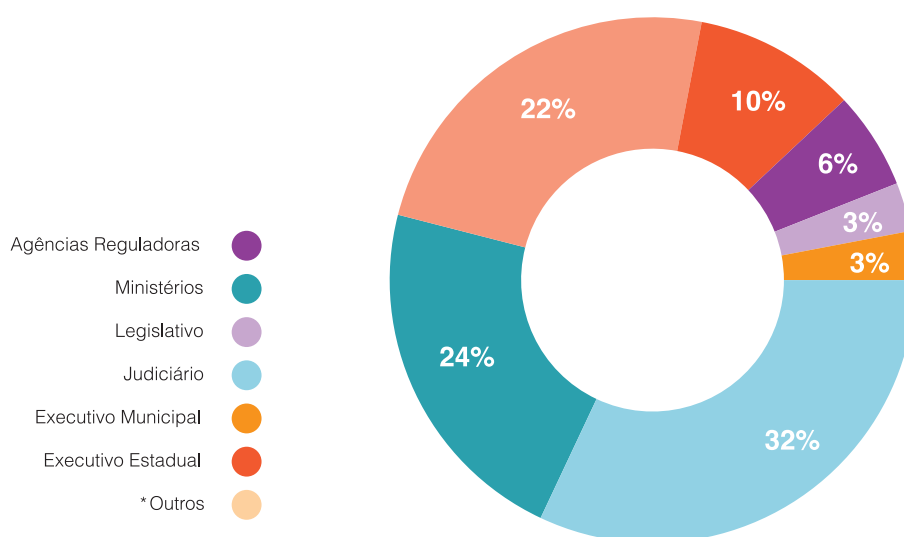


Fig. 2. Os órgãos demandados

* Na categoria “outros” estão os seguintes órgãos: Controladoria Geral da União, CODEVASF, COMPESA, Polícia Federal, FUNASA, Instituto Agrônomo de Pernambuco, IBGE, Secretaria de Políticas Para as Mulheres, Secretaria de Prevenção da Corrupção.

As instituições mais consultadas nesse monitoramento foram órgãos do Poder Judiciário e os Ministérios, que juntos somam 56% dos pedidos.

A transformação para uma cultura de abertura passa, por um lado, pela apropriação dos indivíduos com relação ao direito à informação e pela conscientização das autoridades e servidores públicos sobre o dever de prestar informação que está em mãos da Administração Pública. Nesse sentido, o Poder Judiciário é um ponto-chave na implementação da LAI, uma vez que ele deve cumprir o estabelecido na lei para que possa ter credibilidade no julgamento de

casos que envolvam o acesso à informação.

O nosso monitoramento teve foco no Judiciário com o objetivo identificar como ele vem aplicando a LAI. Um relatório específico está sendo produzido sobre Acesso à Informação e o Sistema de Justiça Brasileiro e será publicado em breve.

A quem demandamos o que?

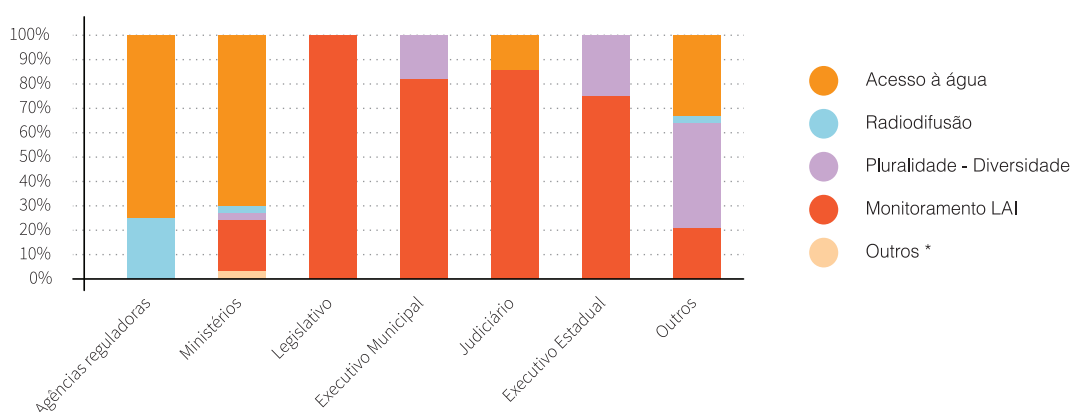


Fig. 3. Porcentagem de pedidos de informação por tema em cada órgão

* Na categoria “outros” estão os seguintes órgãos: Controladoria Geral da União, CODEVASF, COMPESA, Polícia Federal, FUNASA, Instituto Agrônomo de Pernambuco, IBGE, Secretaria de Políticas Para as Mulheres, Secretaria de Prevenção da Corrupção.

Dentre os Ministérios, os mais consultados foram: Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Saúde. Esses Ministérios são responsáveis por grande parte das políticas públicas que a ARTIGO 19 tem acompanhado com relação ao acesso à água e, de uma forma geral, responderam satisfatoriamente aos pedidos de informação⁹.

Dentre as agências reguladoras, ANATEL e ANA foram as mais consultadas, tendo ambas apresentado baixo grau de comprometimento com a LAI – maioria dos pedidos não foram respondidos ou acesso foi parcial¹⁰.

⁹ Dados que podem ser encontrados na nossa tabela de dados disponível em <http://artigo19.org/>

¹⁰ Dados que podem ser encontrados na nossa tabela de dados disponíveis em <http://artigo19.org/>

3.3 RESULTADOS MAIS IMPORTANTES DO MONITORAMENTO

FEITO PELA ARTIGO 19

Como eles estão respondendo aos pedidos?

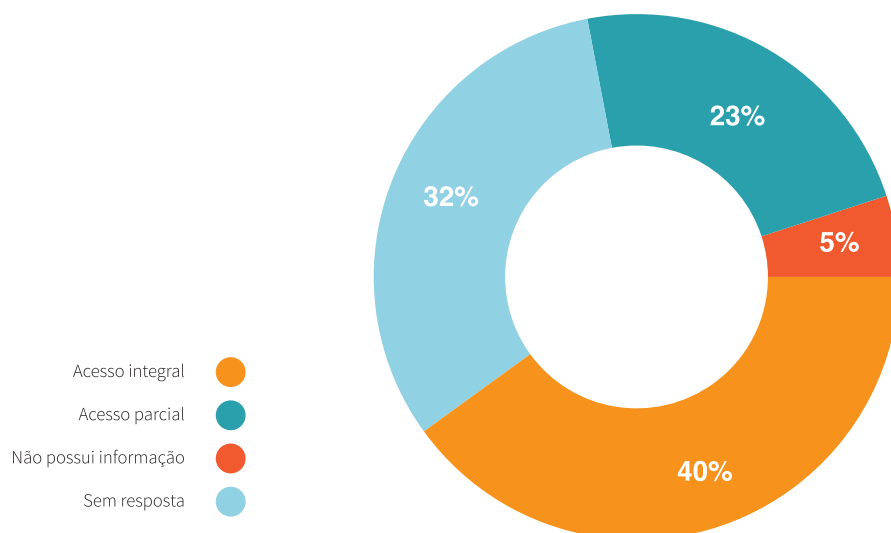


Fig. 4. O tipo de resposta¹¹

O gráfico acima revela que, mesmo com a regulamentação do direito à informação e o estabelecimento de procedimentos específicos para garantir o acesso, 32% dos pedidos de informação feitos após a vigência da Lei 12.527 ficaram sem resposta¹².

¹¹ Na categoria “outros” estão os seguintes órgãos: Controladoria Geral da União, CODEVASF, COMPESA, Polícia Federal, FUNASA, Instituto Agrônomo de Pernambuco, IBGE, Secretaria de Políticas Para as Mulheres, Secretaria de Prevenção da Corrupção.

¹² De acordo com a lei brasileira, as instituições públicas devem responder dentro do prazo de 20 dias, com a possibilidade de prorrogar mediante justificativa fundamentada. Ainda assim, acompanhamos os pedidos dentro do prazo de 40 dias. Após esse período, marcamos a resposta como “sem resposta”.

Como os órgãos públicos estão respondendo aos pedidos de informação

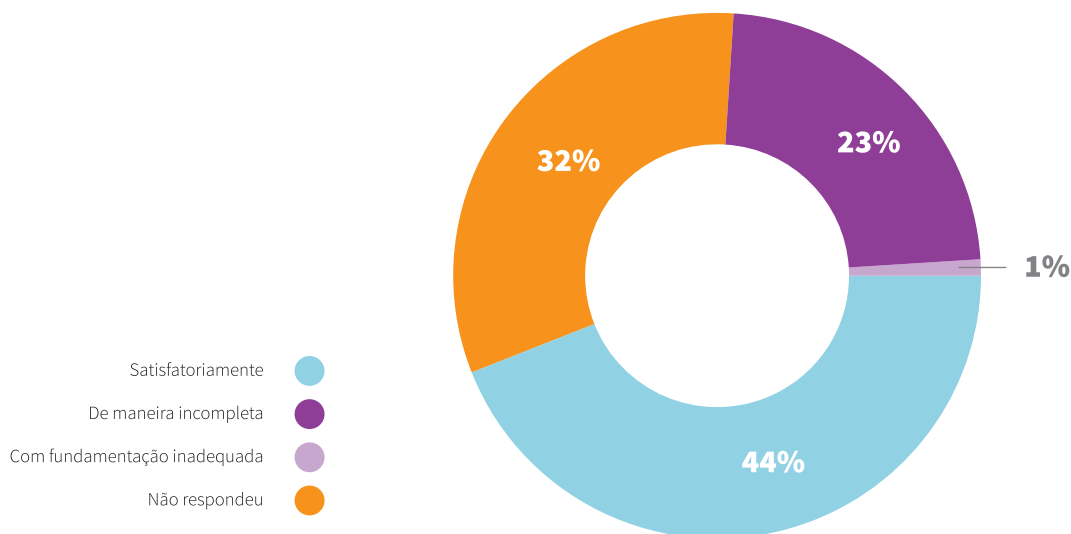


Fig. 5 . Os resultados do monitoramento da ARTIGO 19

Por outro lado, um número considerável de órgãos forneceu integralmente a informação solicitada, de maneira satisfatória, o que demonstra uma tendência ao progressivo cumprimento da LAI. Consideramos terem sido satisfatórias (44%) também as respostas que, embora tenham concedido acesso parcial ou tenham alegado não possuir a informação, tenham se baseado em fundamentos legais para restringir o acesso.

Como cada órgão está respondendo?

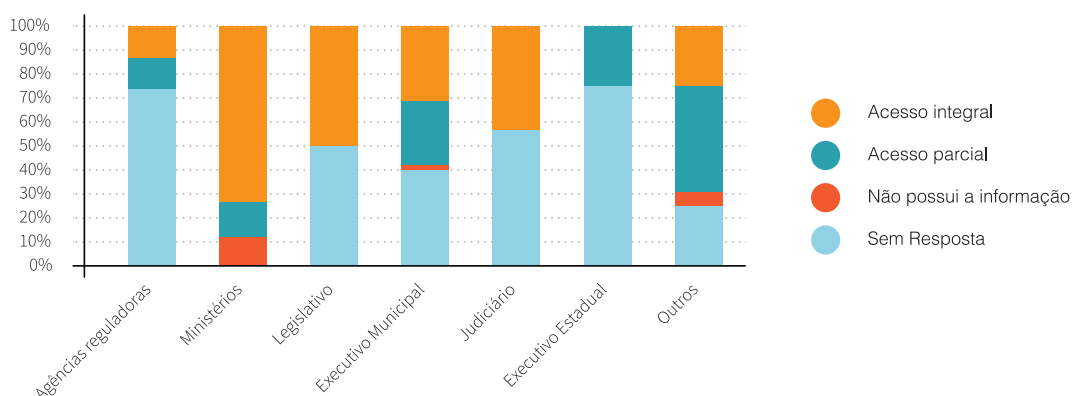


Fig. 6. O tipo de resposta por órgão

Na maioria dos órgãos consultados, o número de pedidos que ficaram sem resposta é consideravelmente maior do que os pedidos que foram respondidos de forma completa, com exceção dos Ministérios (acesso integral em 70% das vezes).

Os dados mostram que, mesmo no Executivo Federal, o acesso à informação não é a regra, uma vez que as Agências Reguladoras requisitadas deixaram de responder mais de 70% dos pedidos. No Executivo Municipal e Estadual mais de 50% dos pedidos ficaram sem nenhuma resposta, sendo que nos Estados nenhuma resposta teve como resultado o acesso integral à informação demandada.

Quanto tempo eles têm levado?

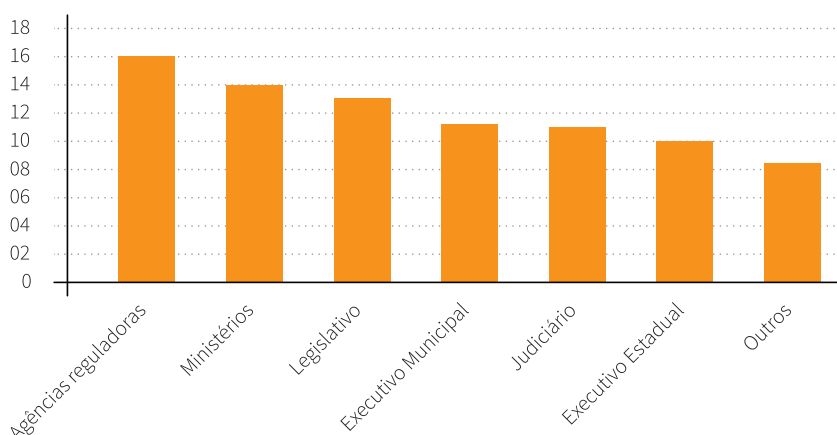


Fig. 7. A média de dias para resposta ¹³

A Lei de Acesso à Informação estabelece que o pedido deve ser respondido dentro de 20 dias, com possibilidade de prorrogação desse prazo por mais 10 dias sempre que houver justificativa para tanto. Nosso banco de dados mostra que, dentre os pedidos que foram respondidos, os órgãos demandados cumpriram, em média, muito bem o prazo estipulado. Isso sem levar em consideração os altos índices de silêncio na resposta e sem analisar a qualidade da resposta, que foram objeto de análise do gráfico 1.

As Agências Reguladoras são as que mais tardam em responder, com uma média de 16 dias entre o pedido e a resposta, por exemplo. Por outro lado, o menor tempo de demora diz respeito aos órgãos dos Executivos Estaduais e os órgãos denominados “Outros”¹⁴, os quais apresentaram, respectivamente, uma média de, aproximadamente, 10 e 8 dias.

¹³ Na categoria “outros” estão os seguintes órgãos: Controladoria Geral da União, CODEVASF, COMPESA, Polícia Federal, FUNASA, Instituto Agrônomo de Pernambuco, IBGE, Secretaria de Políticas Para as Mulheres, Secretaria de Prevenção da Corrupção.

¹⁴ Na categoria “outros” estão os seguintes órgãos: Controladoria Geral da União, CODEVASF, COMPESA, Polícia Federal, FUNASA, Instituto Agrônomo de Pernambuco, IBGE, Secretaria de Políticas Para as Mulheres, Secretaria de Prevenção da Corrupção.

4

AS EXPERIÊNCIAS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

4.1 REUNIÃO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

No dia 30 de Abril de 2013, a ARTIGO 19 convidou organizações da sociedade civil para discutir e trocar experiências sobre os avanços e desafios de um ano da Lei de Acesso à Informação.

A presença de 15 organizações¹⁵ de diferentes campos de atuação em direitos humanos permitiu um rico panorama da realidade da aplicação da lei na prática. A metodologia criada para o encontro permitiu que todos contribuíssem com as suas experiências tanto com relação à transparência ativa como em relação à transparência passiva nos níveis federal, estadual e municipal.

A reunião se dividiu em três partes principais: (I) uma rodada de apresentação com breve relato das organizações sobre como a LAI vem sendo utilizada e percepção geral acerca do um ano da lei; (II) debate acerca dos avanços e desafios da transparência ativa; e (III) avanços e desafios da transparência passiva, com foco na elaboração e resultados dos pedido de informação, bem

15 Estiveram presentes nessa reunião, além da ARTIGO 19, as seguintes organizações: Conectas Direitos Humanos, CEBRAP, FGV, PMSP, GPOPAI, IBASE, Criola, Instituto Ethos, Ação Educativa, Voto Consciente, AMARRIBO, ABRACCI, PNBE, Centro Sabiá, OKFN Brasil.

como nos processos de recursos.

I. PERCEPÇÕES GERAIS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LAI

De um ponto de vista amplo, o balanço geral da reunião em relação à LAI foi positivo. É possível destacar alguns pontos:

- O acesso a informações foi ampliado e muitas organizações, que não faziam uso de pedidos de informação para suas atividades, passaram a fazê-lo. Uma organização que atua na área da educação contou que, antes da LAI, as informações tinham que ser obtidas por meio do contato direto com as autoridades, que muitas vezes se recusavam a fornecer a informação. A partir da LAI, essa relação hierárquica foi superada de alguma forma, já que a ONG tem conseguido acesso às informações por meio dos pedidos feitos com base na lei;
- A LAI permitiu uma maior informalidade na elaboração dos pedidos, sem a necessidade de técnica legal na argumentação e justificativa das demandas, o que pode ter ajudado a disseminar o uso de pedidos de informação.

Apesar dos pontos positivos, alguns desafios foram colocados. Dentre eles:

- A qualidade das repostas aos pedidos de informação. A maioria das respostas são vagas e incompletas, gerando, em alguns casos, principalmente a nível municipal, dúvidas acerca da confiabilidade dos dados liberados;
- A dificuldade de adaptação dos órgãos à LAI. Um dos aspectos apontados diz respeito aos meios de submissão dos pedidos, ou seja, falhas estruturais, sejam eletrônicas ou físicas, que dificultam a apresentação das demandas. Alguns sites não possuem página de eSIC, da mesma forma como em alguns prédios de órgãos públicos ainda não há um setor específico que receba os pedidos de informação;
- Diferentes posturas dos órgãos públicos com relação ao acesso à informação parecem indicar a necessidade de uma melhor regulamentação e maior fiscalização da LAI a fim de garantir a eficiência da lei em todas as esferas de governo. Exemplo

disso foram os pedidos de informação protocolados em alguns Municípios do Estado do Rio de Janeiro por uma organização que analisa o índice de desenvolvimento social, dos quais dois apresentaram cobrança de taxa para receber os pedidos. Um dos órgãos solicitados receberia o pedido sem cobrar a taxa apenas sob a condição de não ser gerado um protocolo. Outro órgão chegou a cobrar por cada pergunta feita no pedido de informação;

- O formato dos dados, que muitas vezes não são compatíveis com os softwares mais utilizados;
- O conflito com outras leis (exemplo: direitos autorais, sigilo bancário e fiscal; sigilo concorrencial de economias de sociedade mista) com interpretações tendenciosas que omitem a questão do interesse público na divulgação das informações e na transparência;
- Constrangimentos ainda existentes na formulação do pedido devido à necessidade de identificação do solicitante. Organizações que trabalham com transparência e desenvolvimento social revelaram muitos problemas gerados pela exigência de declarar a identificação do requerente e endereço. Alguns órgãos chegaram a exigir o comprovante de residência e outros declararam que só poderiam receber pedidos de informação feitos pelos residentes daquele Município ou Estado. Outras organizações relataram casos em que os órgãos questionaram o requerente para saber o motivo do pedido, muitas vezes de forma intimidatória, além de casos de ameaça pessoal e riscos decorrentes de pedidos de informação.
- Outra dificuldade destacada pelos presentes diz respeito à falta de indicação, nos órgãos, de uma autoridade responsável por receber os pedidos, bem como informações sobre a competência do órgão a ser consultado. Tal fato traz problemas de acesso à informação, uma vez que a maior parte dos cidadãos não conhece a fundo o que cada instituição faz e encontra grandes barreiras já na etapa de saber para quem e a qual órgão enviar o pedido;
- A questão da confiabilidade dos dados também é problemática. Uma organização que trabalha com os direitos da mulher negra encontrou problemas referentes a dados de saúde pública em alguns Municípios, dados que, inclusive, contradiziam as informações fornecidas pelos órgãos Estaduais.

II. TRANSPARÊNCIA ATIVA

Durante a discussão ficou clara a dificuldade em conceituar transparência ativa e muitos questionamentos surgiram acerca do que deveria ser publicado ou não pelo governo. A falta de parâmetros para a divulgação pró-ativa, ou a existência de parâmetros muito simplistas na LAI, foi um problema identificado de maneira generalizada pelos integrantes do grupo como uma questão que dificulta o acompanhamento de políticas públicas.

Uma questão fundamental para o direito de acesso, por exemplo, é a publicação das respostas aos pedidos de informação. Uma vez divulgada a informação a um requerente, a mesma deveria passar a ser pública para a coletividade.

No entanto, a transparência ativa aparece na Lei de Acesso com uma lista fechada e reduzida de itens a serem publicizados obrigatoriamente pelos órgãos públicos, independentemente de solicitação específica. O rol limitado e a terminologia genérica utilizada pela lei não contribui para ampliação e consolidação de práticas progressivas de publicação proativa de dados de relevante interesse público.

Além da crítica sobre o caráter limitado e pouco claro de alguns dos itens definidos na LAI como de divulgação proativa, é importante mencionar que os participantes da reunião ressaltaram que mesmo os poucos itens objetivos mencionados na lei como de divulgação obrigatória - como as Perguntas Mais Frequentes dos Cidadãos ou o endereço e horário de atendimento dos SIC físicos - não são observados por um grande número de sites públicos visitados.

Em geral, embora os participantes tenham ressaltado que o balanço pós-LAI é positivo em relação à transparência passiva, muitos afirmaram que o mesmo impacto positivo da lei não pode ser observado em relação à transparência ativa.

III. TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Com relação à elaboração dos pedidos de acesso à informação, as organizações reconheceram que a LAI trouxe uma esperança, pois antes não havia muita expectativa de obter a informação demandada. Problemas, no entanto, foram levantados em relação a diferentes aspectos da transparência passiva. Os participantes pontuaram, por exemplo, que alguns sistemas eletrônicos para envio de pedidos de informação apresentam limite de caracteres ou de perguntas. Ocorre também que, em alguns casos, os órgãos apresentam requisitos complexos, exigindo que o requerente saiba para qual sessão interna do órgão o pedido deve ser dirigido; além dos já mencionados requisitos de identificação que geram constrangimentos. Em algumas cidades, por exemplo,

apenas o residente do Município pode protocolar uma demanda.

Muitos dos órgãos não aceitam que os pedidos sejam encaminhados em nome de pessoa jurídica, exigindo a identificação do requerente com RG e CPF. Em muitos casos acompanhados pelas organizações representadas no encontro, indivíduos relataram ter medo constante de represálias e violência por se “atrever” a saber mais da vida pública de seus municípios, especialmente em localidades distantes e relativamente isoladas.

Houve relatos de pessoas que foram constrangidas a pagar quantias em valores superiores a R\$20,00 para fazer o pedido, uma quantia ainda maior poderia ser cobrada pelo acesso à informação.

No que diz respeito aos recursos, existe um grande gargalo tanto em relação à necessidade técnica de argumentação “jurídica”, como pelas dificuldades de acompanhamento dos pedidos e de identificação das autoridades responsáveis por receber o recurso. Além disso, as organizações relataram problemas com os recursos enviados à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que podem decorrer do fato dessa Comissão ser interministerial, portanto não independente, e sem representação paritária da sociedade civil. Além disso, foi ressaltado pelos participantes que a Comissão apenas foi instaurada após 7 meses da entrada em vigor da lei. Com isso, algumas entidades queriam apelar em relação a pedidos denegados, mais ainda não existia a Comissão Mista para receber seus recursos.

4.2 RESULTADOS MAIS IMPORTANTES DA REUNIÃO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Como conclusão parece ter havido uma sensação generalizada de que não foi possível, ainda, perceber uma melhoria na transparência ativa do governo após um ano da entrada em vigor da LAI. A transparência passiva, por sua vez, teve avanços significativos mas ainda requer grandes esforços das autoridades públicas, servidores e sociedade civil para que garantir o acesso à informação para todos os indivíduos de forma igualitária. Os pontos mais problemáticos são:

- A integridade física do requerente. A necessidade de identificação do requerente representa um entrave para o acesso igualitário às informações, principalmente em pequenos municípios em que a lógica do poder ainda predomina. As organizações da sociedade civil mostraram que é frequente o medo de represálias por fazer um simples pedido de informação sobre questões públicas. Mesmo em

relação a organizações estabelecidas e que tem contato constante com diferentes instancias governamentais, foi relatado que os pedidos de informação são muitas vezes percebidos como uma espécie de insulto ou ofensa por alguns funcionários públicos;

- O conteúdo das respostas é muito genérico. O grau de insatisfação com as respostas é alto pois os órgãos públicos, em geral, não respondem ao que foi perguntado e parecem estar mais preocupados em cumprir o protocolo do que garantir o acesso. Muitas vezes aquilo que foi perguntado é ignorado e a resposta diz respeito a uma questão diversa;
- A divulgação dos dados orçamentários e executivos, obrigação estabelecida por leis anteriores à LAI, ainda é falha e impede o real acesso à informação: a maior parte dos sites dos órgãos públicos, no atalho para o orçamento, direciona diretamente para o Portal da Transparência, ou seja, não apresenta qualquer compilação dos dados mais importantes; além disso, os dados que são divulgados apresentam um nível de detalhamento pequeno, o que dificulta algumas discussões e cruzamento de dados;
- Informações sobre a participação pública, por meio de reuniões e audiências públicas; algumas informações cruciais ainda são de difícil acesso, como a divulgação das datas, horário, composição, atas e documentos das mesmas;
- Outro ponto unânime dentre as organizações que estão fazendo uso da LAI diz respeito à ausência da divulgação dos pedidos e respostas mais frequentes, exigida na lei, nos sites dos órgãos públicos;
- A publicação da lista de documentos classificados como sigilosos e suas respectivas justificativas, como requer a LAI, também parece ser um ponto descumprido de forma generalizada pelos órgãos públicos;
- A elaboração e envio dos recursos ao pedido de informação não é um procedimento simples e requer conhecimento prévio sobre as autoridades competentes para julgá-lo, controle de prazos, etc.

4.3 QUESTIONÁRIO

A pesquisa sobre uso da Lei de Acesso por organizações da sociedade civil obteve 13 respostas de diferentes organizações atuantes na área de direitos

humanos¹⁶. O objetivo do questionário foi fazer uma análise do cumprimento de determinados requisitos da LAI nas diferentes esferas do governo (Federal, Estadual e Municipal)¹⁷.

De uma forma geral, as organizações indicaram que fizeram entre 1 e 10 pedidos em todas as esferas e obtiveram acesso integral à informação, em média, em 30% dos pedidos. A esfera Federal foi a mais demandada, em 46% dos casos, seguida pela Municipal com 38% e a Estadual com 15%.

Dentre os pontos positivos, destaca-se o fato de que, na maioria das vezes¹⁸, não houve cobrança de taxa para obter o acesso à informação e a utilização de linguagem cidadã nas respostas foi uma constante nesses pedidos.

Na esfera Federal, foi possível verificar um alto nível de comprometimento com o prazo de 20 dias estipulado pela LAI (76% na maioria das vezes). Nos casos em que houve a necessidade de prorrogar o prazo, a resposta ao questionário mostrou que, em sua maioria, os órgãos federais se preocuparam em justificar tal extensão. Quanto à indicação, na resposta, da autoridade responsável para julgar o recurso, as organizações também apontaram que os órgãos federais demandados estão cumprindo a LAI.

Com relação ao âmbito Municipal, alguns resultados são surpreendentes: as organizações revelaram que a informação foi imediatamente fornecida quando possível na maioria dos pedidos feitos e que as respostas foram satisfatórias também na maioria dos casos.

Ainda no que tange à qualidade da resposta, as organizações que responderam ao questionário destacaram problemas nas esferas Federal e Estadual, uma vez que indicaram que as repostas foram satisfatórias em metade ou menos da metade das vezes, o que indica um alto grau de insatisfação com as respostas dos órgãos públicos nessas esferas.

Nos Municípios e nos Estados foram detectados problemas com prazos. As respostas ao questionário mostraram que o prazo de 20 dias foi respeitado em menos da metade dos pedidos feitos.

De forma específica nos Estados, as experiências da sociedade civil mostram que o principal problema é a prorrogação do prazo de 20 dias sem a necessária justificativa para tanto.

16 GPOPAI / FGV e CGM Prol/ CEBRAP Núcleo Direito e Democracia – Cebrap/ Prol/ CEBRAP/ Instituto de fiscalização e controle –IFC/ Instituto Sou da Paz/ Rede pela Transparência e Participação Social /AMARRIBO/ Conectas Direitos Humanos/Centro Sabiá/ Alexandre Andrade Sampaio/ Movimento Voto Consciente/ ACECCI

17 O Questionário bem como seus resultados principais podem ser encontrados em <http://artigo19.org/>

18 A maioria das vezes/casos foi medida com a porcentagem somada das categorias “maior parte das vezes” e “todas as vezes” quando essas resultam em mais de 50% dos casos. O mesmo raciocínio segue para a expressão “menos da metade das vezes”.

5

CONCLUSÕES

Às vésperas de completar 1 ano de vigência a implementação da Lei de Acesso à Informação Pública no país aponta para inúmeros desafios ainda a serem superados. Aproximadamente metade dos Estados e a vasta maioria dos Municípios ainda não adotaram as regulações previstas pela LAI. Mesmo no âmbito Federal, onde os avanços após a aprovação da lei são mais evidentes, a prática ainda evidencia que a transparência continua não sendo, como regra, uma premissa da Administração Pública brasileira, embora essa seja a proposta da lei.

Pedidos de informação simples, solicitando informações básicas e indiscutivelmente públicas, continuam a ser respondidos com demandas sobre a motivação do requerente, exigindo identificação injustificadamente exaustiva dos demandantes, questionando o uso a ser dado para os dados liberados e, até mesmo, respostas solicitando pagamento para divulgação de informação disponível nas mãos de agentes públicos e autoridades.

A. O SILÊNCIO É A REGRA OU A EXCEÇÃO?

A reunião com as organizações da sociedade civil e o questionário sobre o uso da Lei de Acesso legitimam os resultados obtidos através do monitoramento feito pela ARTIGO 19 que demonstram como o silêncio ainda é muito presente quando se trata de pedidos de informação feitos a diferentes órgãos da esfera Federal, Estadual e Municipal.

A experiência das organizações mostra também que o prazo de 20 dias para resposta ainda é muito desrespeitado, especialmente nos Municípios que ainda não regulamentaram a lei.

Outra questão problemática quanto à transparência passiva diz respeito à exigência de certos dados dos requerentes, o que tem sido frequentemente a causa da ausência de resposta dos órgãos públicos. Mais grave são os relatos de constrangimentos, ameaças e represálias sofridas por indivíduos que pediram informação. As organizações que participaram da reunião deram o seu testemunho e afirmaram que essa realidade é ainda mais preocupante para indivíduos que não possuem vínculos com organizações da sociedade civil.

B. AS RESPOSTAS AOS PEDIDOS DE INFORMAÇÃO NÃO SÃO SATISFATÓRIAS, EM SUA MAIORIA.

Quando os pedidos são respondidos, a informação fornecida nem sempre diz respeito ao que foi perguntado e é completa. Esses são requisitos básicos e fizeram parte da metodologia de análise da ARTIGO 19. Ainda, dois aspectos complementares foram trazidos pelas organizações da sociedade civil: a qualidade muitas vezes ruim das respostas e seus conteúdos genéricos. Isso vai além da questão da resposta ao pedido e da sua completude, mostrando a necessidade dos órgãos responderem aos pedidos de maneira mais profunda e atenta.

Tampouco os órgãos públicos apresentam uma metodologia clara para avaliar o nível de satisfação com a resposta pelos requerentes, o que seria de grande importância para um controle e aprimoramento interno da transparência passiva.

C. LAI NÃO AVANÇOU NA TRANSPARÊNCIA ATIVA.

O Estado não publica as respostas aos pedidos mais frequentes, o que é uma obrigação estabelecida pela LAI e que poderia ajudar na fiscalização pela sociedade civil sobre como tem sido essas respostas.

Em muitos casos, a transparência ativa simplesmente não existe, ou seja, o portal na internet não funciona ou não possui a informação mínima exigida pela lei.

Parece ser um consenso que a relação entre poder público e sociedade civil só será participativa se as informações estiverem disponíveis de maneira acessível a qualquer indivíduo.

6

RECOMENDAÇÕES

A partir da análise das causas dos pontos de preocupação levantados acima, tudo indica que a ausência de um órgão independente, unificado e especializado, para implementar e fiscalizar a LAI continua representando uma deficiência do nosso sistema de acesso a informação pública.

Além da criação de tal instância, recomendamos abaixo algumas medidas destinadas a enfrentar os problemas identificados neste relatório.

CURTO PRAZO

- **Promover campanhas de conscientização e divulgação da LAI voltadas ao público em geral.**
- **Promover oficinas de capacitação em acesso à informação, inclusive para ONGs que atuam na base.**

As oficinas iriam popularizar a Lei de Acesso à Informação em diversas regiões do país. Como a lei é nova, muitas das ONGs

que trabalham diretamente com grupos vulneráveis não tem conhecimento sobre a lei e o seu potencial de utilização. Ao treinar as ONGs locais e regionais, elas funcionarão como multiplicadoras e veículos para o encaminhamento e recebimento de pedidos de informação, dessa forma fortalecendo o exercício da lei por meio do seu uso.

Esta iniciativa irá contribuir para amenizar os constrangimentos locais entre o requerente e a autoridade pública local e é um paliativo na proteção da identidade dos requerentes, uma vez que os pedidos poderão ser realizados em nome das ONG's, e encaminhados via internet.

Esta prática de elaboração dos pedidos pela via eletrônica também diminuiria a participação de intermediários na entrega do pedido aos responsáveis dentro dos órgãos públicos, possibilitando o acesso à informação com uma menor interferência dos representantes locais, que muitas vezes dificultam o processo e o transformam em práticas de barganha política.

- **Preparar materiais indicando os possíveis órgãos públicos a serem demandados de acordo com o programa ou política pública que se deseja consultar, indicando os responsáveis por sua coordenação, com endereços completos para envio dos pedidos de informação.**

Estas informações são de grande utilidade uma vez que a complexidade da estruturação dos órgãos públicos e o, não raro, limitado acesso à internet de parcela significativa da população brasileira traz dificuldades de uso da Lei de Acesso e gera a submissão dos requerentes. Além disso, é importante que as ONG's que atuem em setores específicos mapeiem os órgãos que fazem parte dos programas de governo relacionados a sua temática na região. Tal iniciativa não é trivial uma vez que existem diferentes interlocutores que trabalham em diferentes escalas de governo e instituições.

- **Divulgar informes e relatórios detalhados que viabilizem o monitoramento das políticas de acesso, de forma independente, inclusive com a divulgação das respostas dos órgãos aos**

pedidos de informação, ainda que de forma compilada.¹⁹

Esta iniciativa poderia contribuir para pressionar o Estado a preparar seus funcionários e a gerar uma infraestrutura para responder, de forma mais eficiente, aos pedidos de informação encaminhados pela população.

MÉDIO E LONGO PRAZO

O texto legal deve ser repensado com relação a alguns aspectos chaves, que implicam em graves limitações do acesso à informação no Brasil:

- A necessidade latente de redução das exigências de identificação do requerente para a formulação de pedidos de informação. Não deve ser exigida nenhuma identificação do requerente a fim de proteger a integridade física dos requerentes e garantir igualdade no tratamento;
- Deve ser ampliado o rol de informações para a transparência ativa. Esse rol não deve ser exaustivo e o Estado deve se comprometer com a disponibilização mínima de informações sobre serviços públicos e políticas públicas, inclusive fornecendo informações sobre mecanismos de participação, datas e horários de audiências públicas, etc;
- Os pedidos de informação e as suas respostas devem ser publicadas, de modo que a sociedade possa fazer uma análise qualitativa de como os órgãos estão cumprindo a transparência passiva;
- Deve ser criado por lei um órgão independente e unificado, com representação da sociedade civil, que possa acompanhar, fiscalizar e implementar a LAI nas diferentes esferas do poder público;
- Devem ser criados procedimentos mais simples e acessíveis para os recursos, com fácil identificação da autoridade responsável por julgar a negativa de acesso à informação ou omissão.

¹⁹ Além desse relatório, uma iniciativa que já existe é a plataforma online chamada “Queremos Saber”. Este site foi criado pela Comunidade Transparência Hacker e pela Open Knowledge Foundation Brasil para facilitar o acesso à informação, além de permitir a visualização do quanto as instituições públicas estão cumprindo a sua obrigação de disponibilizar as informações.

Os desafios apontados neste relatório demonstram algo que já sabíamos: que as leis mudam mais rápido do que as práticas. Esse é ainda o primeiro aniversário da LAI e acreditamos que uma cultura de sigilo nunca é abolida da noite para o dia. Não devemos avaliar estes resultados como desanimadores ou taxativamente negativos. A construção da transparência e da participação são um processo ainda inacabado, que reflete o grau de consolidação da nossa democracia.

O que temos que exigir são avanços - permanentes, inquestionáveis, irreversíveis. Queremos reconhecer o comprometimento dos órgãos públicos com a LAI e o compromisso da sociedade no trabalho pela abertura.

É fato que o balanço desse primeiro ano não é positivo e devemos exigir mais. Mais das instituições e autoridades dirigentes, mais de cada funcionário público. É deles a responsabilidade primordial, especialmente nesse momento, por garantir que a letra da lei não se tornará letra morta. No entanto, sem a participação de cada cidadão e da sociedade civil organizada, o direito de acesso não será plenamente realizado no Brasil.



ARTICLE 19



APOIO

